

Los criterios de evaluación en compras públicas como eje impulsor del crecimiento y desarrollo de las MIPYMES

Evaluation criteria in public procurement as a driving force for the growth and development of MSMEs

Juan Bautista Meza Castillo¹

¹ Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Económicas, Paraguay.

Correspondencia: juan.mezapy@gmail.com

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar, desde la perspectiva del sector privado, cómo los criterios de evaluación en los concursos de licitación pública actúan como ejes transversales y herramientas de política pública, impulsando el crecimiento y desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). El marco metodológico es el cualitativo-inductivo desarrollando primeramente los procesos clásicos ante los nuevos (sostenibles), programas de fomento, el rol de las Tecnologías de Información (TIC) direccionalizado la ejecución de la propuesta a un factor común: la importancia de las Políticas de Compras Públicas. El estado es el mayor comprador en el terreno económico nacional y los requerimientos que este exige para proveerse atraviesan procesos analíticos sobre documentaciones necesarias que demuestren la formalización, cumplimiento de las obligaciones y la sintonía con la nueva Ley de Suministros N.º 7021/22 en relación al factor calidad/precio mediante la aplicación de criterios de sostenibilidad. Estos factores no solo aseguran la transparencia y la eficiencia en la gestión pública, sino que también fortalecen el crecimiento y desarrollo de la actividad emprendedora. La adaptación proactiva de las MIPYMES a estos nuevos estándares se postula como una estrategia dual que les permite acceder a un mercado reservado y, simultáneamente, elevar su competitividad a nivel nacional e internacional. No obstante, la implementación de este modelo estratégico solo se podrá llevar a la realidad mediante la intervención de políticas de compras públicas adaptadas al sector de estudio.

Palabras clave licitación pública, MIPYMES, criterios de evaluación, compras sostenibles, valor por dinero.



Abstract

The objective of this article is to analyze, from the private sector's perspective, how the evaluation criteria used in public bidding competitions act as cross-cutting themes and public policy tools, driving the growth and development of Micro, Small, and Medium Enterprises (MSMEs). The methodological framework is qualitative-inductive, initially developing the transition from classic procurement processes to new (sustainable) ones, promotional programs, the role of Information Technology (IT), and guiding the execution of the proposal towards a common factor: the importance of Public Procurement Policies. The state is the largest buyer in the national economic landscape, and its procurement requirements involve analytical processes focused on the necessary documentation that demonstrates formalization, compliance with obligations, and alignment with the new Supply Law No. 7021/22 regarding the quality/price factor through the application of sustainability criteria. These factors not only ensure transparency and efficiency in public management but also strengthen the growth and development of entrepreneurial activity. The proactive adaptation of MSMEs to these new standards is postulated as a dual strategy that allows them to access a reserved market while simultaneously raising their competitiveness at national and international levels. Nevertheless, the implementation of this strategic model can only be realized through the intervention of public procurement policies tailored to the sector under study.

Keywords

public tender, MSMEs, evaluation criteria, sustainable procurement, value for money.

Introducción

Al emprendedor en este material se lo reconoce como "Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" (en adelante MIPYMES). Este segmento empresarial puede favorecerse utilizando los criterios clásicos y nuevos de evaluación como motor de su crecimiento integral, desarrollándose mediante la implementación de productos o servicios alineados a las buenas prácticas de las compras públicas.

El Estado, en su rol de adquisidor público, con la renovada Ley N.º 7021/22 de "Suministro y Contrataciones Públicas", estableció nuevos procedimientos de selección y mecanismos que favorecen a corto, mediano y largo plazo a sus proveedores. Esta ley incorpora tratamientos especiales a las MIPYMES, mediante

alianzas articuladas con otros ministerios, partes privadas y adherencias a objetivos internacionales, brindando un escenario favorecedor para esta segmentación empresarial. La clave de este nuevo marco normativo reside en transformar la participación en la compra pública de un mero acto transaccional a un instrumento de política de desarrollo económico y social. Este cambio de paradigma exige que las MIPYMES visualicen la preparación para la licitación no como un costo administrativo, sino como una inversión estratégica en la formalización, la calidad y la sostenibilidad de su negocio.

Si bien es una idealización optimista para que este sector vuelque sus expectativas y sus procedimientos mediante estos parámetros nos encontramos con la otra parte, el rol del estado ante el fortalecimiento de las MIPYMES a través de las compras públicas ya que la implementación de esta estrategia por parte del privado sin retribución de programas de políticas públicas no sería viable.

Metodología

Enfoque cualitativo, descriptivo y analítico adoptando el método inductivo. Procediendo inicialmente en el análisis de las Normativas Legales vigentes de Contrataciones Públicas paraguaya y la interpretación sus artículos relacionados a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) desde una perspectiva administrativa empresarial, Pliegos de Bases y Condiciones (PBC) de algunos llamados y los programas de fomento en las páginas webs de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

El objetivo del artículo: ofrecer un punto de vista optimista y diferente sobre cómo los criterios de evaluación en los concursos de licitación pública para las MIPYMES pueden ser impulsadores estratégicos al crecimiento y desarrollo más que solo requisitos a cumplir.

Planteamiento del problema: ¿Cómo estos criterios pueden ser ejes impulsores? La búsqueda de respuestas a esta pregunta dio otras interrogativas sobre ¿Qué son las compras sostenibles? ¿Qué diferencias hay entre los procedimientos clásicos y nuevos? ¿Hay políticas de compras públicas para el emprendedor paraguayo? ¿Hay riesgos? y en caso de que sí ¿Cuáles son?

Evidencia y Resultados: se incorpora evidencia a partir del Programa de Aceleración de Impacto LIFT de Open Contracting Partnership, utilizando sus resultados sobre la participación y adjudicación de contratos a MIPYMES entre 2021 y 2023 donde los resultados son significativamente positivos cuando existen programas que fomenten la inclusión del pequeño empresario.

Marco Teórico, Normativo y Categorización de las MIPYMES

Crecimiento económico y desarrollo económico no son sinónimos. El crecimiento económico consiste en el incremento de los bienes y servicios producidos por una economía, medido generalmente por el producto interno bruto (PIB). El desarrollo económico abarca, además del crecimiento económico, las transformaciones de la estructura productiva y de las instituciones, así como la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso con el objetivo de mejorar el bienestar de la población (Borda & Caballero, 2020).

Esta misma definición se aplica a las empresas de todos los tamaños, el crecimiento empresarial es el incremento de las métricas numéricas, por ejemplo: aumento anual de las ventas, resultados positivos escalonados en los balances. Y el desarrollo es el mejoramiento de la cultura organizacional dentro y afuera de su ambiente, por ejemplo: la innovación, satisfacción de los colaboradores.

La Ley N.º 7021/2022 en su Art. 3º inciso k) Define a la Contratación Pública como todo acuerdo, convenio o declaración de voluntad común, por el que se obliga a las partes a cumplir los compromisos a título oneroso, sobre las materias regladas en la presente Ley, independientemente de la modalidad adoptada para su instrumentación.

La Ley N.º 7444/2025 en su Art. 2º define que son consideradas MIPYMES las unidades económicas que, según la dimensión en que organicen el trabajo y el capital, se encuentren dentro de las categorías establecidas en el artículo 5º de la misma ley y se ocupen del trabajo artesanal, industrial, agroindustrial, agropecuario, forestal, comercial o de servicio, y en sus Arts. 4º y 5º establece una categorización clara que son la base para el análisis.

Tabla 1. Categorización de las MIPYMES según la Ley N.º 7444/25.

Clasificación	Según cantidad de Colaboradores	Según facturación bruta o valor patrimonial. En moneda Guaraníes		Documento
		Anual	Promedio mensual	
Microempresas	Hasta 10 (el propietario trabaja personalmente)	500.000.000	41.666.667	Registro Único de Contribuyente (RUC)
Pequeña Empresa	Hasta 30	2.500.000.000	208.333.333	
Mediana Empresa	Hasta 50	6.000.000.000	500.000.000	

Estrategia Empresarial: es una serie de acciones relacionadas que los administradores emprenden para incrementar el desempeño de su compañía. Para la mayoría, si no es que, para todas las corporaciones, lograr un desempeño superior en comparación con sus rivales es el principal de sus desafíos. Si las estrategias de una compañía resultan en un desempeño superior, se dice que esta tiene una ventaja competitiva (Hill et al. , 2020).

Evaluaciones Clásicas: Requisitos de Participación como Eje de Formalización

La participación en procesos de compra o licitación requiere el cumplimiento de obligaciones que, si bien son requisitos legales, operan como un motor de formalización y crecimiento organizacional. Esta documentación básica suele incluir:

1. Registro Único del Contribuyente (RUC): La identificación fiscal esencial de la empresa.
2. Certificado de Cumplimiento Tributario: Demuestra el buen estado de la empresa con sus obligaciones fiscales ante la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).
3. Certificado de Cumplimiento del Seguro Social (IPS): Verifica el cumplimiento de las obligaciones con el sistema de seguridad social, garantizando derechos laborales.
4. Documentación que Acredite la Potestad del Firmante: Para demostrar que la persona que firma la oferta está legalmente autorizada para comprometer a la empresa.
5. Certificado de Origen Nacional: Otorgado por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), crucial para obtener la ventaja de preferencia en productos o servicios de origen nacional, según lo dictaminado por el Art. 76 del Decreto N.º 2264/24. El acceso a este documento, anteriormente conocido como “Cédula Mipymes,” se ha simplificado mediante la acreditación automática de la identidad según la categorización.

Considerar estos requisitos al iniciar el emprendimiento no es solo una necesidad, sino una estrategia inteligente. La obtención y el mantenimiento de estas obligaciones es en sí un gran impulsor, al asegurar el cumplimiento normativo

que le permite operar legalmente y acceder a mercados formales.

Mecanismos Preferenciales bajo la Ley N.º 7021/20

El entorno legal paraguayo ha delineado claramente el campo de acción y los beneficios para las MIPYMES en los procesos de contratación estatal. La nueva ley ha institucionalizado beneficios específicos:

1. Cuota Reservada (Art. 27): Establece una cuota reservada de hasta el 20% de las compras y contrataciones públicas enfocada específicamente a las MIPYMES en un plazo no mayor a cinco años.
2. Licitación de Menor Cuantía (MCN - Art. 34): Procedimiento aplicable a contrataciones inferiores a 5.000 jornales mínimos, reservado preferentemente para las MIPYMES.
3. Contratación Inclusiva (Art. 35, c): Contempla procedimientos dirigidos exclusivamente a las MIPYMES.
4. Mecanismos de Pago (Art. 62): Prevé mecanismos especiales para el pago de anticipos, brindando un apoyo crucial al flujo de caja de estas empresas.

Capacidad Financiera impulsor del Eje de Crecimiento

Si bien la capacidad financiera no es solicitada generalmente en los llamados de MCN, es un factor indispensable en otros procedimientos provechosos para las MIPYMES, como el Convenio Marco (tienda virtual) o la Licitación Pública Nacional (LPN). Para estos, se requiere la presentación regularizada de los Estados Financieros (EEFF), reflejados en los formularios del Impuesto a la Renta Empresarial (IRE general o IRE simple).

Los índices financieros (líquidez, solvencia y endeudamiento) sirven como indicadores de la salud económica y la capacidad de cumplimiento de una empresa. Mantener resultados positivos no es solo un requisito para los procedimientos más grandes, sino que fomenta el crecimiento sostenible de la MIPYME.

Demuestran Sostenibilidad: Indican la habilidad para operar a largo plazo y afrontar obligaciones.

Facilitan el Crédito: Mejoran la percepción de riesgo ante entidades financieras, facilitando el acceso a préstamos para inversión.

Impulsan la Ambición: Motivan al emprendedor a proyectarse a mediano plazo para concursar en procedimientos de mayor envergadura donde la evaluación

financiera es clave. De esta forma, el emprendedor se prepara para procesos más competitivos y de mayor volumen.

Experiencia y Capacidad Empresarial: El Fundamento de la Posición en el Mercado

El factor Experiencia es fundamental para evaluar la capacidad del proveedor y se compone de dos elementos principales: la antigüedad de la empresa y el nivel de trabajos realizados en relación al bien o servicio en licitación. Este se demuestra con facturas legales y vigentes en el momento del acto transaccional.

En muchos casos, el promedio de los trabajos realizados en un periodo de 3 o 5 años debe alcanzar hasta el 50% de la oferta, lo cual subraya la necesidad de que la MIPYME mantenga una estable venta y operación en el mediano plazo. Este criterio estimula a la empresa a:

1. Plantear Estrategias de Ventas: Definir su segmentación y cliente meta.
2. Buscar el Posicionamiento en el Mercado: Ofrecer servicios o productos de calidad que afiancen al cliente.

La exigencia de experiencia en la compra pública, por lo tanto, actúa como un incentivo a la calidad y la profesionalización de la gestión comercial de la MIPYME.

Para que una MIPYME logre un desarrollo sostenido es fundamental que invierta constantemente en la mejora de sus capacidades. Este esfuerzo se convierte en el reflejo de las facultades que posee la empresa demostrando su ventaja individual.

Capital Humano: capacitación continua para el mejoramiento constante de las habilidades del personal y obtener como mantener habilitaciones profesionales (certificaciones, matrículas, etc.) que validen las habilidades requeridas.

Capital Tecnológico y Productivo: mantenerse actualizados con las herramientas o plataformas disponibles y la capacidad productiva consistente en demostrar la habilidad de la empresa para ejecutar el llamado en términos de infraestructura, equipos y procesos.

Prácticas Sostenibles: Incorporar criterios de sustentabilidad ambiental y social. En el avance de las compras públicas, este factor se vuelve cada vez más relevante para diferenciarse ante los competidores.

Principios Rectores del Nuevo Modelo: Valor por Dinero y Criterios Sostenibles

La Ley N.º 7021/2022 marca un cambio cualitativo en la evaluación de ofertas con la introducción del Principio de Valor por Dinero y la integración de Criterios Sostenibles.

El Principio de Valor por Dinero (Art. 4, inc. “o”)

El Valor por Dinero (VpD) se define por la eficiencia, eficacia y economía (3E) en el uso de los recursos públicos. El suministro público debe garantizar la optimización de los recursos, la satisfacción adecuada de las necesidades institucionales y la mejor relación costo-beneficio en las adquisiciones.

Este principio reduce el nuevo rumbo en la manera de proceder de las MIPYMES, debiendo adaptarse y adquirir provecho no solo como competidor, sino en su estructura general. El Decreto N.º 2264/2024 en su Art. 59 establece que “los criterios elegidos para determinar la oferta que represente el mayor valor por dinero, excepto en el supuesto de que esta se determine sobre la base del precio exclusivamente.” El Art. 60 esquematiza la evaluación, ofreciendo una guía estratégica:

- Compras Sostenibles: Uso de materiales que generen mayor eficiencia y menor impacto ambiental.
- Inclusión Social: Protección de derechos, integridad de la salud y seguridad ocupacional.
- Innovación: Uso de tecnologías y condiciones de equipamiento que optimicen el producto o servicio.

Cumplir con estos criterios trasciende un requisito de concurso; se convierte en una forma operativa que impulsa la competitividad. Si bien es un proceso nuevo que ha tenido resultados, continúan los desafíos para adaptarse del lado del vendedor. Sin embargo, este es el inicio de un efecto multiplicador que impacta las inversiones empresariales en general. Para las MIPYMES, esto significa crear políticas y filosofías que den lugar a estos aspectos desde su base, asegurando que los productos y servicios ofrecidos cumplan con el principio de las 3E.

La Integración de Criterios Sostenibles

Las compras públicas sostenibles son una política de gobierno destinada a generar un involucramiento entre el poder de compra del Estado y el desarrollo social, económico y la preservación ambiental (DNCP, sf-a). Es un proceso donde las entidades compradoras satisfacen sus necesidades teniendo en cuenta principios que fomenten el uso racional de recursos naturales, la promoción de derechos humanos y el desarrollo socioeconómico regional.

En Paraguay, este vínculo se refleja en la Resolución DNCP 922/2020, que declara el compromiso del sistema de contrataciones públicas con el desarrollo sostenible en las dimensiones ambiental, social y económica (MOPC, 2022).

En el desafío de preservar el medio ambiente y dar participación a sectores vulnerables, las compras sostenibles tendrán un protagonismo creciente. Es imperativo el involucramiento de las MIPYMES, ya que ofrece oportunidades directas de ser adjudicado y también de ser pionero en ofertar bienes con criterios de sustentabilidad que no están disponibles en el mercado.

Actualmente, las MIPYMES cuentan con facilidades como la formalización *online* y la figura societaria de Empresa de Acciones Simplificadas (EAS), que promueve la actividad emprendedora y reduce el uso de papel a través de medios digitales. Por lo tanto, estos puntos son criterios impulsadores para que las MIPYMES se alineen al triple impacto (económico, social y ambiental), aumentando sus posibilidades de ser adjudicadas, alineándose a criterios de selección globalizados y, lo más importante, generando impactos sostenibles desde su posición.

Dualidad entre los criterios de evaluación clásicos y sostenibles impulsores del Eje de Desarrollo

En base a lo examinado se puede reflexionar la dualidad entre los criterios de evaluación clásicos (enfocados en el precio y el formalismo) y los criterios sostenibles (Triple impacto: social, ambiental, económico), la flexibilización en la rigidez de las evaluaciones clásicas permitirá que esta dupla sea efectiva ya que los cumplimientos de sostenibilidad estarán inherentes a las documentaciones respaldatorias tradicionales del proceso de evaluación.

Tabla 2 Comparación y similitudes entre Criterios: Evaluación Clásica y Evaluación Sostenible.

Tipo de Criterio	Clásico	Sostenible en relación a las MIPYMES
Requisitos de Participación	Documentación que respalte la formalización	Obtención y regularización de estas documentaciones de forma virtual y gratuita.
Capacidad Financiera	En promedio: Liquidez ≥ 1 Endeudamiento ≥ 0.80 Rentabilidad: porcentualmente > 0	No aplica para procedimientos de Menor Cuantía (MCN).
Experiencia	Contratos y Facturaciones relacionadas al objeto del llamado y/o Registro Único del Contribuyente donde figure su fecha de inscripción y actividad económica.	Medición del cumplimiento a menor escala.
Capacidad Empresarial	Declaración Jurada de Contar con la capacidad.	Productos biodegradables; alimentos de estación; alimentos orgánicos; productos reciclados, entre otros.
Precio	Menor precio.	Triple impacto: social, ambiental, económico.

La implementación efectiva de estos criterios diferenciados permite que el presupuesto público, aun en pequeña escala, se convierta en una inversión catalizadora del crecimiento de las MIPYMES y a la vez requiere un cambio cultural e institucional significativo:

1. Formación del Colaborador Público: Las Unidades Operativas de Contrataciones (UOC) deben ser capacitadas para redactar pliegos que equilibren la eficiencia con los objetivos de sostenibilidad proyectadas a las MIPYMES
2. Medición de Impacto: Es imperativo establecer métricas que permitan evaluar no solo la adjudicación (cuántas MIPYMES ganaron), sino el impacto económico y social de esos contratos (formalización, crecimiento de facturación y empleo).
3. Cooperación articulada de todos los involucrados: tanto la parte pública y las privadas tendrán que trabajar de forma conjunta realizando evaluaciones en base a experiencias y datos brutos para correcciones o mejora fundamentales en garantizar que los criterios de sostenibilidad no se conviertan en nuevos

formalismos excluyentes, sino en verdaderos impulsos de desarrollo adaptados a la realidad operativa y financiera de las MIPYMES paraguayas.

Importancia de los Criterios de Evaluación para las MIPYMES como herramientas de Políticas Públicas

Si bien como avance fundamental son los marcos regulatorios mediante Ley N.º 7021/2022 introduce distinciones en concepto de tipo de llamado y anticipos otorgando mecanismos de fomento para las MIPYMES dentro del Sistema Nacional de Suministro Público, como programas específicos de contratación, reforzando la ley 7444/25, la menor cuantía es la principal vía de acceso para presentarse instrumentando de esta forma el mecanismo de contrataciones públicas para el sector.

Empero todas las divisiones privadas están en la nueva era de la “sostenibilidad económica, social y ambiental”, las MIPYMES no están emancipadas de este fenómeno lo que abre la puerta a la inclusión de criterios no pecuniarios en la evaluación de ofertas en tanto que las políticas de contrataciones públicas puedan separar este sector con tratamientos justos y requisitos menos existentes que a organizaciones más desarrolladas.

Implica que los pliegos de bases y condiciones deben exigir requisitos técnicos, de experiencia y garantías proporcionales a la escala de las MIPYMES fomentando la formalidad y la estabilidad socioeconómica.

La adecuada formulación de los criterios de evaluación es vital para transformar la contratación pública en una verdadera política pública de fomento del sector de estudio. Dependiendo en absoluto del rol del estado para que las estrategias planteadas en el artículo sean eficaces en virtud del crecimiento y desarrollo de las MIPYMES, ya que implementarlos desde lo privado sin la instrumentación de criterios prácticos en las contrataciones de menor cuantía, la legislación de fomento corre el riesgo de permanecer como una mera declaración de intenciones.

Programa de Aceleración de Impacto LIFT: Evidencia y Resultados

La DNCP trabajó en conjunto con la Asociación de Emprendedores de Paraguay (ASEPY) y el Centro de Desarrollo Sostenible para la postulación de Paraguay al *Programa de Aceleración de Impacto Lift de Open Contracting Partnership* (Open Contracting Partnership, 2023). Este programa, para el cual Paraguay fue seleccionado, busca la generación de acciones estratégicas para el aumento de la participación de MIPYMES en el sistema de contrataciones públicas,

ya que la diversificación de proveedores aumenta la competencia y, por ende, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por el Estado

La colaboración entre sectores ha sido sumamente provechosa, contribuyendo a:

1. Asegurar la cuota de participación del 20% en los llamados.
2. Simplificación de la Categorización: La obtención automática de la categorización de MIPYMES (caducando la “Cédula Mipymes” física) y la elaboración de un manual de simplificación de las licitaciones para los compradores públicos.
3. Uso de Tecnologías: Adhesión a los llamados “accesibles para MIPYMES” en el buscador y la plataforma VIGIA, que cuenta con su propio motor de búsqueda para licitaciones exclusivamente para pequeñas empresas.

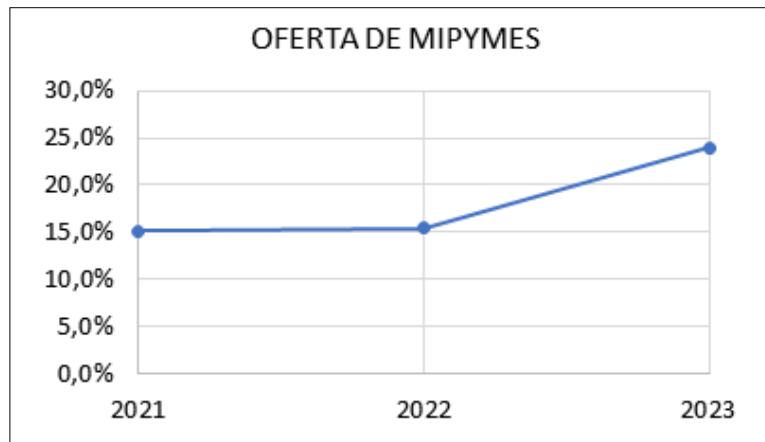
Resultados a resaltar (Cuarto trimestre de 2021 al Cuarto trimestre de 2023) (Open Contracting Partnership, 2023):

- La proporción de ofertas de MIPYMES en todas las categorías de contratación aumentó 9 puntos porcentuales (del 15% al 24%).

Tabla 3. Proporción de Ofertas de MIPYMES. Elaborado por el autor.

Año	Porcentaje
Cuarto Trimestre	2021
Cuarto Trimestre	2022
Cuarto Trimestre	2023

Figura 1. Polígono de Frecuencia Tabla 3.

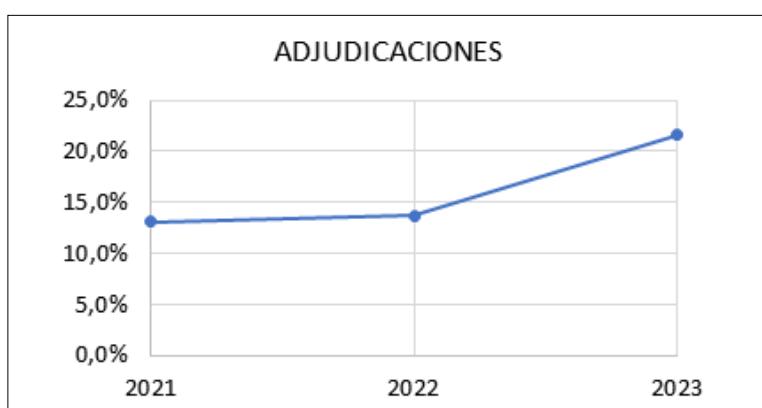


- La proporción de contratos adjudicados a MIPYMES aumentó 8.5 puntos porcentuales (del 13% al 22%).

Tabla 4. Proporción de Contratos Adjudicados a las MIPYMES.

ADJUDICACIONES		
Año		Porcentaje
Cuarto Trimestre	2021	13,1%
Cuarto Trimestre	2022	13,7%
Cuarto Trimestre	2023	21,6%

Figura 2. Polígono de Frecuencia Tabla 4.

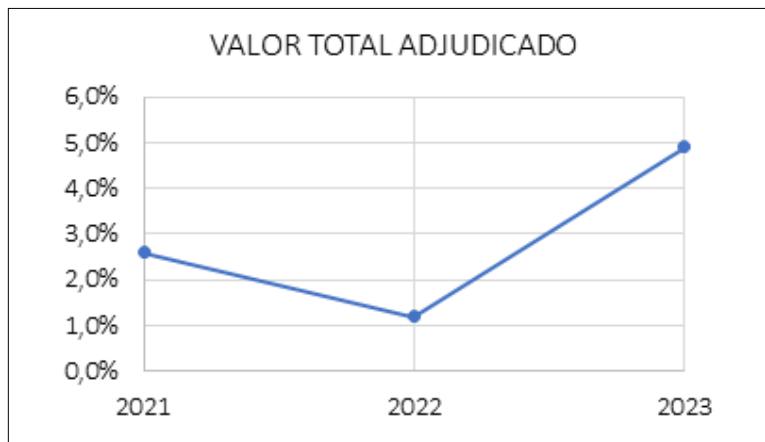


La proporción del valor adjudicado a las MIPYMES prácticamente se duplicó, y pasó del 2,6% al 4,9%.

Tabla 5. Proporción del Valor adjudicado a las MIPYMES. Elaborado por el autor.

VALOR TOTAL ADJUDICADO		
Año	Porcentaje	
Cuarto Trimestre	2021	2,6%
Cuarto Trimestre	2022	1,2%
Cuarto Trimestre	2023	4,9%

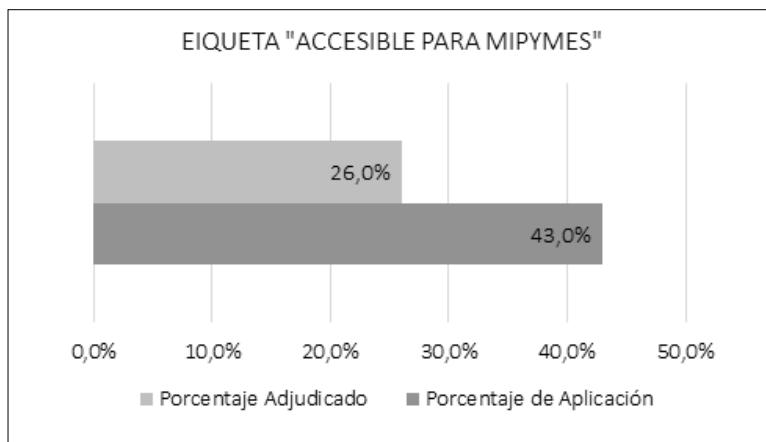
Figura 3. Polígono de Frecuencia Tabla 5.



En el cuarto trimestre de 2023, al 43% de las licitaciones se les aplicaba la nueva etiqueta “Accesible para MIPYMES”, y el 26% de estos procedimientos se adjudicaron a una MIPYME.

Tabla 6. Proporción de adjudicación a la etiqueta “Accesible para MIPYMES” adjudicados al sector.

EQUETA “ACCESIBLE PARA MIPYMES”	
	Año
Cuarto Trimestre	2023
Porcentaje Aplicación	43,0%
Porcentaje Adjudicado	26,0%

Figura 4. Barra de Proporción Porcentual de la Tabla 6.

Estos resultados demuestran la eficacia de la política articulada entre la Ley N.º 7021/22 y los programas de apoyo, señalando que las barreras de entrada se están reduciendo y que la estrategia de formalización e inclusión está rindiendo frutos tangibles.

Las Tecnologías de Información (TIC): Desarrollo de Interfaz de Programación de Aplicaciones (API)

Una arista fundamental en la modernización de las políticas de contrataciones públicas es la integración de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), particularmente los algoritmos dinámicos y la Inteligencia Artificial (IA), para beneficiar directamente a las MIPYMES. A través de la consultoría realizada para la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), se diseñó y desarrolló el “MiPymes Tagger”, un sistema basado en Inteligencia Artificial (Machine Learning) con el objetivo de identificar automáticamente y en tiempo real las licitaciones más adecuadas para estas empresas.

En base a los datos históricos de DNCP identificar las características que hacen que un proceso licitatorio sea especialmente adecuado para las MIPYMES se ha realizado el entrenamiento de 2 modelos de Machine Learning basados en Clasificación y Clusterización que permiten calcular la probabilidad de adjudicación de un proceso de contratación incluyendo información de contexto que ayude a interpretar el resultado de clasificación permitiendo identificar las características en términos de las variables de datos que inciden en que aumente la probabilidad de adjudicación a una MIPYME.

Dando como resultado el desarrollado el API, en Python, que integra ambos modelos y permite el análisis predictivo y la información semántica para interpretar los resultados predichos. Una Interfaz de programación de aplicaciones (API) es un conjunto de rutas y patrones de programación que permiten acceder a un software o aplicación basado en la web (TICS, 2020). Su diseño es mediante un proceso de crear un bien definido interfaz que permita que dos componentes de software o aplicaciones interactúen entre sí. Implica determinar los puntos finales, los formatos de solicitud y respuesta, los protocolos y los estándares que permiten una comunicación fluida entre la API y sus consumidores. Al diseñar una API, es importante considerar las necesidades (Políticas de Compras Públicas) de los desarrolladores que la utilizarán (Astera, 2025).

Esta API queda desplegada en la infraestructura de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), así como también toda la documentación y código fuente desarrollado. A futuro se planifica poder extender el proyecto para incorporar más variables de datos al estudio, como son aquellas presentes en los pliegos que no se encuentran en formato estructurado en base de datos, así como también utilizar un nivel de granularidad en el análisis que permita la utilización de los códigos de catálogo de bienes y servicios de niveles 1 y 2.

Instrumentación Estratégica y Transversal

Los datos presentados demuestran que el sistema de Compras Públicas, apalancado por la Ley N.º 7021/2022, trasciende su función administrativa para convertirse en un instrumento estratégico de desarrollo económico y social. La perspectiva de la MIPYME debe evolucionar de un enfoque reactivo (cumplir el requisito) a uno proactivo (usar el requisito para crecer).

El nuevo modelo de evaluación de ofertas, centrado en el Valor por Dinero, refleja una tendencia global en la gestión pública que busca maximizar el impacto social, ambiental y económico del gasto estatal. Esta tendencia se alinea con la teoría del Valor Compartido (Porter & Kramer, 2011), que postula que la competitividad de una empresa y el bienestar de las comunidades en las que opera están integrados. Al exigir criterios de sostenibilidad, la DNCP obliga a las MIPYMES a internalizar estos costos y beneficios, transformando su modelo de negocio.

La exigencia de Capacidad Financiera y Experiencia funciona como un filtro de calidad que, lejos de ser una barrera insalvable, es un catalizador para la profesionalización. Una MIPYME que mantiene estados financieros sanos y una trayectoria de ventas estable no solo califica para contratos mayores, sino que también es más resistente a *shocks* económicos y mejor candidata a financiamiento privado.

La articulación entre la DNCP, el MIC y el sector privado (Programa LIFT) es el factor clave para el éxito. El aumento de la participación de las MIPYMES es una prueba empírica de que la simplificación de los procesos (eliminación de la Cédula Mipymes) y la focalización tecnológica (plataforma VIGIA) reducen los costos de transacción para las pequeñas empresas. Sin embargo, para sostener el crecimiento en el valor adjudicado (que aún se mantiene bajo en comparación con el total), se requiere una inversión continua en capacitación técnica para que las MIPYMES dominen la elaboración de ofertas bajo el criterio de Valor por Dinero, y no solo de precio.

En definitiva, las Compras Públicas son un sistema de incentivos. El Estado incentiva la formalización y la sostenibilidad, y a cambio, las MIPYMES obtienen acceso preferencial al mayor comprador de la economía nacional. La adaptación es la única vía estratégica viable.

Desafíos en la Instrumentación y Riesgos de la Estrategia

Históricamente, la economía del desarrollo estudia cómo las economías y las sociedades crecen y cambian. En sus comienzos, la discusión sobre el desarrollo económico giraba alrededor de la capacidad del Estado de tener un rol productivo y un direccionamiento efectivo de las inversiones, al tiempo que se desconfiaba de los mercados.

La experiencia de las décadas de los cincuenta y sesenta no justificó ese entusiasmo y, por consiguiente, en los años setenta y ochenta se tendió hacia la liberalización y la privatización.

En los años noventa, muchas economías realizaron reformas de mercado y lograron darle un impulso al crecimiento económico. Pero, en muchos casos, también se comprobó que las reformas sin buenas instituciones ni adecuada gobernanza se frenaron o fracasaron. Como consecuencia de estas experiencias, fueron superados los extremos de Estado y mercado para centrar la atención en las relaciones entre instituciones y mercados (Borda y Caballero, 2020).

La implementación del modelo de criterios de evaluación como estrategias en la formalización, crecimiento y desarrollo para las MIPYMES serán efectivas únicamente a mediante el perfeccionamiento de políticas de compras públicas que actúen de respaldo para que este sector esté fortificado.

La existencia de programas instrumentados por leyes que promueva la inclusión de MIPYMES no garantiza su éxito, empero la ausencia de programas de acompañamiento y la omisión de la administración estatal en la implementación exponen al sector a riesgos que podrían mermar su crecimiento nacional. Entre las amenazas más críticas se identifican:

Falta de programas de apoyo colaterales (como financiamiento

preferencial, capacitación técnica o simplificación administrativa) impide que las MIPYMES aprovechen plenamente los beneficios y cumplan con las exigencias para los llamados.

Los criterios de sostenibilidad, aunque son positivos para el desarrollo a largo plazo, pueden convertirse en exigencias difíciles de cumplir para las MIPYMES más pequeñas o aquellas en proceso de formalización se vulneran a la falta de seguimiento, control y capacitación adecuada de las UOC. Esto puede resultar en una aplicación subjetiva de los criterios, mal utilizando el alcance estratégico de las compras públicas sostenibles.

Inacceso a informes, estadísticas, consultorías que convaliden la trazabilidad entre las ventajas competitivas de las MIPYMES, la transición de la teoría a la práctica de la ley y sus normativas, el control ciudadano y la retroalimentación en los avances.

Conclusiones

El sistema de Compras Públicas, impulsado por la Ley N.º 7021/2022 en perspectiva como un instrumento estratégico y transversal que va más allá de la adquisición de bienes y servicios. Su rol es articulador en las políticas de desarrollo, influyendo de manera decisiva en la formalización permanente y la transformación positiva de los procesos y productos ofrecidos por las MIPYMES.

Formalización Obligatoria y Estratégica: Los requisitos clásicos de participación (RUC, cumplimiento tributario y social) actúan como un motor de formalización empresarial, sentando las bases de la legalidad y la seguridad laboral que son imprescindibles para la sostenibilidad a largo plazo.

Elevación del Estándar Competitivo: La introducción del principio de Valor por Dinero y los Criterios Sostenibles obliga a las MIPYMES a elevar sus estándares operativos y éticos, transformando el enfoque basado exclusivamente en el precio a una ecuación de costo-beneficio que integra el impacto social y ambiental.

Mecanismos de Inclusión Eficaces: Las cuotas reservadas, la Licitación de Menor Cantidad y la simplificación de procesos, respaldadas por el éxito del Programa LIFT, demuestran que las políticas de inclusión son efectivas, aumentando significativamente la participación y adjudicación de contratos al sector.

La nueva ley de suministros ha reorganizado el terreno de las compras públicas con la mira puesta en ofrecer beneficios y condiciones razonables para que el sector MIPYME tenga una oportunidad real de participar. Desde la perspectiva del sector privado, esta apertura exige cumplir rigurosamente con las obligaciones, y adoptar una mentalidad de adaptación e innovación para obtener provecho de

las tecnologías y alinearse a una economía que exige prácticas sostenibles.

La forma en que se diseñan y aplican los criterios de evaluación en las licitaciones de menor cuantía en Paraguay es una decisión de política pública fundamental. Criterios bien diseñados pueden ser la llave para que las MIPYMES accedan a mercados estables, crezcan, generen empleo formal y contribuyan activamente al desarrollo económico nacional. El desafío reside en la adecuada reglamentación y en el compromiso de las instituciones públicas para priorizar el valor estratégico sobre la simple economía de precio. Entendiendo que la ausencia de políticas de compras públicas adecuadas para el sector conllevará la exposición de las mismas a riesgos perjudiciales la razón de emprender y apostar a la economía nacional.

El material ofrece una visión general sobre los avances en Compras Públicas para las MIPYMES, diversos aspectos clave requieren un estudio más pormenorizado. Se sugiere la realización de investigaciones futuras y específicas centradas en las Compras Públicas Sostenibles, el desarrollo y la aplicación del e-government¹ en el sector, y una evaluación más profunda de los efectos del apoyo gubernamental a las MIPYMES con base en datos estadísticos.

Recomendaciones

Capacitación Focalizada en Valor por Dinero: La DNCP, en colaboración con el MIC y gremios empresariales (ASEPY), debe intensificar los programas de capacitación especializados en la elaboración de ofertas técnicas que demuestren el *Valor por Dinero*, yendo más allá del precio e incorporando evidencia verificable de criterios sociales y ambientales.

Inversión en Certificación de Sostenibilidad: Fomentar la creación de un sistema de certificación simplificado y accesible para MIPYMES que valide sus prácticas de triple impacto (social, ambiental, económico), facilitando así la prueba de cumplimiento de los criterios sostenibles en las licitaciones.

Monitoreo del Impacto a Largo Plazo: Realizar un seguimiento longitudinal a las MIPYMES adjudicadas para evaluar cómo la participación en las compras públicas ha impactado su formalización, estabilidad financiera, generación de empleo formal y crecimiento posterior en el mercado privado, consolidando el argumento de que la compra pública es un verdadero motor de desarrollo.

¹ Uso estratégico de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos. Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC)

Referencias

- Astera. (2025). *¿Qué es el diseño API?* <https://www.astera.com/es/type/blog/api-design-best-practices/#:~:text=Dise%C3%B1o%20de%20API%20es%20el,o%20aplicaciones%20interact%C3%BAen%20entre%20s%C3%ADAD>
- Borda, D., & Caballero, M. (2020). *Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay. Balances y propuestas para una economía sostenible e inclusiva.*
- Centro de Desarrollo Sostenible S.A. (2022). *Mipymes Tagger Paraguay: Consultoría para la identificación de características de los procesos licitatorios que son especialmente adecuados para las MiPymes.* Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).
- Circular DNCP N.º 18/2022 *Aviso que el Sistema de Proveedores del Estado (Sipe) se encuentra vinculado a la base de datos de Cédulas MIPYMES.* (2022). Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.
- Decreto N.º 2264/2024, *Por el cual se reglamenta la Ley N.º 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Públicas”.* (2024).
- Decreto N.º 3698/2020, *Por el cual se actualizan los parámetros cuantitativos del monto de facturación anual, a los efectos de la categorización de las micro, pequeñas y medianas empresas, establecido en el artículo 5º de la ley N.º 4457/2012, “Para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)”.* (2020).
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. (2022). *Guía práctica de compras públicas sostenibles para convocantes.*
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. (s.f.-a). *Compras públicas sostenibles (CPS). Plan de acción.* <https://www.contrataciones.gov.py/dncp/compras-publicas-sostenibles/plan-de-accion-compras-publicas-sostenibles/>
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. (s.f.-a). *Qué son las compras públicas sostenibles.* <https://www.contrataciones.gov.py/dncp/compras-publicas-sostenibles/que-son-las-compras-publicas-sostenibles/>

[contrataciones.gov.py/dncp/compras-publicas-sostenibles/
que-son-las-compras-publicas-sostenibles/](https://contrataciones.gov.py/dncp/compras-publicas-sostenibles/que-son-las-compras-publicas-sostenibles/)

Dirección Nacional de Contrataciones Pùblicas. (s.f.-c). *Tienda virtual de la DNCP*.
<https://tienda.dncp.gov.py/content/6-tienda-virtual-de-la-dncp>

Dirección Nacional de Contrataciones Pùblicas, Coordinación de Inteligencia de Mercado. (2022). *Guía básica de recomendaciones para el fomento de la contratación a MIPYMES*.

Hill, C. W. L., Schilling, M. A., & Jones, G. R. (2019). *Administración estratégica: Teoría y casos, un enfoque integral* (12.^a ed.). Cengage Learning.

Insfrán, J. A. (2021). Estudio sobre la participación de las mipymes en las compras pùblicas del Paraguay. Periodo 2017-2020. En P. López-Fresno & M. Barreto (Eds.), *Programa MiPYME COMPITE*. Ministerio de Industria y Comercio.

Ley N.^o 4457/2012, *Para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)*. (2012).

Ley N.^o 7021/2022, *De Suministro y Contrataciones Pùblicas*. (2022).

Ley N.^o 7444/2024, *Que modifica varios artículos y amplía la Ley N.^o 4457/2012 “Para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)”*. (2024).

Ministerio de Urbanismo y Hábitat. (2022). *Manual de compras pùblicas sostenibles en obras pùblicas de Paraguay*. Dirección Nacional de Contrataciones Pùblicas (DNCP).

Open Contracting Partnership. (2023, diciembre 23). *Paraguay's procurement is open for small business*. <https://www.open-contracting.org/es/2023/12/23/paraguays-procurement-is-open-for-small-business/>

Resolución DNCP N.^o 230/2025, *Por la cual se reglamentan los procedimientos de contratación regidos por la Ley N.^o 7021/22 “De Suministro y Contrataciones Pùblicas”*. (2025). Dirección Nacional de Contrataciones Pùblicas.

Resolución DNCP N.^o 922/, *Por la cual se aprueba la Política de Compras Pùblicas*

Sostenibles y se abroga la Resolución DNCP 1675/2010. (2022). Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

TICS. (2020). *¿Qué es una API y para qué sirve?* <https://www.tics.es/api-que-es/>